

受污染资产的价值评估

——新泽西州的 Inmar 决议

Frank E. Ferruggia 著，胡卓娟 译，指导老师：纪益成

原载：IAAO.Issues Confronting Properties Affected by Contamination
or Environmental Problems

当意识到我们的环境是一个稀缺、脆弱的资源时，我们出台了各种各样的环境法律、法规以及法院判决，这些已经逐渐影响到土地所有者处置所拥有的土地的权利。更具体地说，环境立法已经会非常现实地影响土地所有者在土地上经营所得的收入。美国联邦政府法规，例如《环境应对、赔偿和责任综合法》（CERCLA）、《非常基金修正及再授权法》（SARA）、《资源保护及恢复法案》（RCRA）等在法律界已经众所周知。新泽西州的《环境清理责任法案》（ECRA）也是一个必须认真对待的法案。新泽西州的 ECRA 于 1983 年颁布，并于 1983 年 12 月 31 日开始实施。作为本州环保方面的第一号法令，ECRA 要求业主和经营者在出售、转让或关闭新泽西州的“工业建筑物”时，要么必须获得新泽西州环保组织“NJDEP”关于此场所是无污染的证明，要么其清理计划必须获得 NJDEP 的批准。

康涅狄格州拥有一个类似的、但较为简单的法案，即：康涅狄格州转让法案，Gen. Stat. 22a-454。其他州——包括加利福尼亚州、伊利诺斯州、马里兰州、马塞诸塞州、新罕布什尔州和、纽约州和宾夕法尼亚州，都在考虑建立类似于 ECRA 的法案。

当评估师和律师向咨询财产税评估的客户提供建议时，应该考虑这样的问题，即：这些法令对市场价值会产生怎样的影响？这些影响会得到法院的认同吗？

一、对价值产生的影响

美国第一个处理环境法影响价值以及法院在评估财产时如何赋予这种影响权重的案例，是 *Inmar Associates 公司诉 Borough of Carlstadt 公司* 一案及其相伴案件：*GAF 公司诉 Borough of South Bound Brook*（1988）一案。这两个案件最近都被新泽西州最高法院定义为综合案件，其核心是法院的决议，如果只是从市政当局对土地的评估值中减去清理成本来体现政府的环境清理要求对土地的价值影响，那是不恰当的。

二、环境问题

在 Inmar 和 GAF 案例中，关于新泽西州最高法院是如何、且为何这样裁定的事实的研究，是有指导意义的，这种研究明确了案例应用于其他情形时的限制性。GAF 公司将它的土地用作沥青拌合厂的生产场所，几年后，生产过程中所用的热沥青渗入到土地中。当它计划关闭工

厂并出售该土地时，在新泽西州 ECRA 法令的要求下，GAF 必须事先将土地清理干净。

GAF 的总评估值是 226.38 万美元，但有关沥青的主要的问题涉及到沥青拌合厂的场所，GAF 提出在没有污染的情况下它值 160 万美元。GAF 指出：它用于遵守 ECRA 法令的成本估计最少为 45 万美元，这应该从评估值中减去。

Inmar 的土地位于 Hackensack Meadowlands，与新泽西运动场毗邻，占地 5.3 英亩，Inmar 用这块地开办 Scientific Chemical Processing 公司，用于它的工业溶剂回收处理。

由于该公司的运营，Inmar 的土地被放置在联邦最高资助的名单上，并在 CERCLA 的法令下受清理条例的约束。大量的油罐车被取消，正是这些油罐将化学废品和工业溶剂泄露到土地上。

1983 年，NJ DEP 对 Inmar 和 Scientific 公司提出关于清理土地的诉讼。它甚至成为这块土地的监护人。清理土地污染的成本估计高于 2 百万美元。

Inmar 向成立于 1979 年专门处理税收事物的税务法院提出两点争论：（1）Inmar 首先提出：它的土地完全没有市场化，所以没有评估价值；（2）Inmar 同时指出：法院应该将清理费用从评估值中减去。

三、法院提起诉讼

税务法院基于以下理由确定其评估值：在 GAF 的例子中，并没有对“遵守 ECRA 条款将会对市场价值产生影响”的定量评价；在 Inmar 的例子中，“没有公司承担了恢复工作的义务”（引例 7 N.J.税务法院，1985）。

新泽西州上诉庭、新泽西州中级法院维持了税务法院对两个公司的判决，原因之一是：实际上，通过税收评估减免来补贴清理费用，会阻碍环境保护公共政策的实施（App.Div.1986）。上诉庭还赞同新罕布什尔州法院在 Great Lakes Container 公司上诉一案中的如下判决（N.H.Sup.Ct.1985）：

.....甚至在污染的情形下，这些案例中的土地仍拥有大量的价值，因为没有意见说他们不能清理到让环保部门（DEP）满意的程度。

在判决 GAF 一案以及税务法院重审 Inmar 的案子时，最高法院不需要发表任何关于新泽西州估价法案的新声明，这个法案是一个承认政府法规可能会影响市场价值的、需要经过长期建立的判例法。它已经作为州法律在政府和 Gorga 一案子中得以建立（1958），它的一个例子是：土地所有者提出目标土地的市场价值受分区条例修订的影响。援引全国的案例，法院提出：如果没有考虑以下几个因素，市场价值的概念是不完整的：

被普遍接受的是，如果有一个合理的可能性分区条例在将来会发生变化，那么，环境对市场价值的影响就可能会显现。

Gorga 援引的案例包括：纽约州的美国政府诉 50.8 Acres of Land 的案子（1957）；特拉华

州的 Board of Education of Claymont Special School District 诉 13 Acres of Land 的案子 (1957); 马里兰州的 State Roads Commission of Maryland 诉 Warriner 的案子 (1957); 密苏里州的 State of Missouri ex rel. State Highway Commission 诉 Williams 的案子 (1956); 德州的 City of Austin 诉 Cannizzo 的案子 (1954) 以及加利福尼亚的 Long Beach City High School District of Los Angeles County 诉 Stewart (1947) 的案子。

新泽西州的其他案例认为: 在获取价值时, 必须考虑政府法规对市场价值的影响。关于分区条例的案例, (除了 Gorga 案外) 请参见 Schwam 诉 Township of Cedar Grove (1987) 的案子、州政府诉和 Wildlife Preserves 公司的案子 (1975) 以及 Sage 诉 Bernards Township 的案子 (1984)。

在 Riorano 公司诉 Weymouth Township 一案中, 税务法院认为: “限制土地使用普遍会产生对土地价值的负效应”, 并且, “这个对土地价值的负效应必须在以地方财产税为目的的价值评估中体现出来”。

在 West Orange 诉 Goldman's Estate (1981) 一案中, 市政府指出: 目标土地的最佳用途是在新的总体规划的允许下使用的, 并且需要评估。这点是法院所不同意的。请看如下陈述: “政府限令, 例如污水处理设施的要求必然会影响最佳用途, 土地不能在假定限令不存在的情况下进行评估。”

在 Halocarbon Products 公司诉 Borough of South River (1980) 一案中, 税务法院指出: “不能忽视对洪水灾害的调控对土地价值的影响。”

四、扣除治理成本

在 Inmar 案例中, 法院拒绝了这么一种概念, 即: 关于环境污染对价值的影响, 仅仅靠从评估值中减去治理成本来进行调整。然而, 新泽西最高法院指出: 评估机构必须做好它的工作, 例如, 为自愿买家和自愿卖家对受环境污染土地的公平交易提供市场数据。

在 Inmar 案例中, 新泽西最高法院承认在法定的和监管的框架下对价值的影响: 这些监管方案的经济效果不可避免。它们毫无疑问地将会影响土地的真实价值 (112NJ.at 600)。

法院更为坚定地拒绝了市政府的如下提议, 即: “公共政策”有利于环境保护, 这就使得“对价值的影响必须不予以理会。”依据新泽西州宪法 (1947) 第 8 条, 所有的不动产必须“依照同样的价值标准进行评估”; 并且, 依据新泽西州法律, 必须评估财产的“真实价值” (NJ.S.A. 54:4-2.25)。法院提出纳税人的被评估的权利应该依据同等应用的真实价值的标准。

公众的观点如此鲜明, 尽管我们赞同这种提议, 但是新泽西州宪法使我们无法进行自由选择来平衡利益。甚至当有益的公众关注包括值得称赞的保护农田的政策时, 我们也无法自由地平衡政策和宪法对评估不动产的真实价值之间的要求 (112NJ. At601)。

可惜的是, 法院指出: 在 GAF 和 Inmar 的案子中, 无论原告是否提供有关价值如何被影响的充足证据, 两个原告都忽视了价值的决定性问题, 而将焦点误放在成本的问题上。法院指出: “成本并不总是等同于价值。”

尽管法院对于“非常不足的记录”以及没有一个组织已经完全发展了一个如何推定价值的

理性基础发出了感叹,但是法院还是忽视了记录的不足,并作出了明确的判决。

有一件事是明确的:解决这个问题的方法不是简单地从土地的预期价值中减去清理费用……正如政府监管利润额时可能会从特定财产中获得监管效用一样,政府可能会通过它的监管方案从土地的使用中影响利润。这样的例子说明了市政府是严格监控公寓的土地维护权益的。在这个例子中,持续维护的要求可能会给业主带来短期利润的缺失,但绝不会降低土地的价值(112NJ.at605)。

最后,法院将问题交到评估机构手上,并呼吁出台一种创新的评估方法。通过这样做,法院向评估师提供了使用何种评估方法的建议。

五、评估师的角色

当初,法院建议评估师将受污染土地视为“利用灵活评估方法评估的、有着特殊评估目的的财产,以帮助确定受污染土地‘真实价值’的决定因素”。因此,当这些土地没有交易市场时,可能成本法是比较适用的。法院的这个建议,可能简单地回避了问题。即使是利用成本法,土地价值也必须进行推导。如果因为管制行为而使土地变得完全非市场化,那么又该如何才能得出土地的价值呢?

在法院关于将受污染土地视为“有着特殊评估目的的财产”进行评估的建议中,有一点并不明确,即:如何说明污染物的存在性?当因为经纪过失而扣除替代成本时,有没有考虑这种污染物和最近颁布的环境法的影响?或者当预测土地价值时,是否会利用可比土地的销售信息来考虑污染的因素?

法院也会依据“使用价值”来评估土地的价值,并且,可能依照——也可能不依照——土地的“最佳用途”。给定土地的最佳用途的做法,反映了买方基于他对土地的最有利可图的用途的判断而愿意支付的价格,这也许可能等同于——也许可能不等同于——目标土地的现有用途(引自《不动产评估》,1987年)。在GAF的案例中,例如,法院指出,即使ECRA排除了在评估日进行销售的可能,作为正在运营的沥青生产场所的这块土地也仍然有其“使用价值”。

法院也参考了市政府专家提出的建议,即:可以把治理的成本视为资本改进和土地有效生命周期中的折旧。法院也指出:当构建土地的收入和支出分析框架时,“有能力”的管理将寻求通过保持土地无污染来避免管制的影响。将会有数年的支出来推动这个目标;这种支出将会反映在降低的营运收入上和评估价值的影响上。法院的这种分析,基于评估师在有能力的管理者的假设下对资产负债表的重构。真实的收入和支出数据可能没有以证据为准。请参见 *Parkview Village Associates 诉 Borough of Collingswood*(1972)一案;而关于“经济租”和“稳定支出”的问题,请参见 *Manle Court Associates 公司诉 Township of Ridgefield Park*(1984)一案。

六、失去市场的土地

在Inmar和GAF的案例中,对环境方面的管制使得土地完全丧失用途和失去市场,而很明显,这点并没有被预料到。例如,没有预料到诸如“该如何去评估一个不能恢复的受污染土

地”一类的问题。

一个在新泽西州税务法庭上诉的未经审判的案例,涉及到一项在纽瓦克市的工业区被二恶英污染的土地。这个问题在计划审判前就得到了解决,各方在大幅降低土地评估值上达成一致。新泽西州 DEP 的规定已经要求对受污染土地进行隔离,并且最终有可能会将其包围和用作永久性储藏二恶英污染的土地。事实上,这种土地将失去市场。因此,有人认为:如果严格按照市场法去评估,这种土地的价值为零或者更低。

类似这种案例并不是首次出现。在*碳卤化合物产品公司起诉 Borough of South River*(1980)的案件中,新泽西州 DEP 法规禁止了处在洪水灾区的土地的所有用途,法院基于估价对象本身的销售情况对其估值为 1 美元/公顷,销售发生在上诉期第一个纳税年度的评估基准日的两年以前。法院进一步解释说:评定该受灾土地的价值为 1 美元/公顷是“基于一个重要的事实,即:该土地已丧失用途”。

在评估类似土地时使用收益法是否合适,这对评估师、律师和法院来说是一个有趣的问题。收益法——或者叫“收益资本化法,”分析“一项财产带来收益的能力(通常是指收益还原法的货币收益),并把这些收益转化为现值”;一般来说,这种方法在给定资本收益率的情况下,通过计算来自财产的净经营收入,以确定财产当前的市场价值(美国不动产评估师学会,1987)。

不能恢复其用途的受污染土地,尤其是不能用焚烧或者地下冲刷等方法进行补救的受污染土地,可能仍然具有价值,因为其可以永久的作为废弃物储存场。这样一来就把这个问题变成了“怎样去评估它们的价值”的问题。是不是可以利用这种财产作为接收其他垃圾的场地而给它的所有者带来收益?在纽瓦克市的场地案例中,这种想法失败了。因为目前新泽西州 DEP 和美国环境保护机构要求禁止这种受污染土地去装载其他垃圾,不管垃圾有毒还是没毒。

对于这种土地的所有者来说,不需要像其他场地那样支付垃圾处理费用,这算不算是一种收益呢?计算避免掉的费用支出能归入受污染土地的价值吗?再一次,在纽瓦克市二恶英污染的场地案例中,这种计算省掉的垃圾处理费用是不可能的。没有垃圾填埋场被授权可以接收二恶英的垃圾处理。对污染场地的维护和防范成本已经远远超过了所有可以想像得出的、不用支付垃圾处理费用的收益。

在最后的分析中,同其他评估方法一样,收益资本化法是用来评估财产的市场价值的,这种财产是在公开市场上意愿买方和意愿卖方之间进行公平交易的。很显然,没人会买这块不能恢复的污染场地,因为政府权力机关已经规定只能将这块地用作二恶英污染泥土的储存地。在*Shulton 公司起诉克利夫顿*(1983)的案件中,新泽西州税务法庭引用了《不动产估价》(美国不动产评估师学会 1978)的规定,并声明,收益法在“租赁市场或租金不能被确定的条件下不适用”。

在不能恢复的受污染土地案件中,收益法可能是一种评估市场价值的有效方法。但是,评估师和估价员要注意到计算“转换成本”的问题,或者说需要花费多大成本才能使这项财产整治后出租,这包括《环境净化责任法(ECRA)》或类似法规所要求的场地清理成本。

对于评估师和估价员来说,在计算资本化率时需考虑到另一个问题,即:在案例中,贷款

者对环境的清理会成为一种潜在的负债，因此，银行是否会贷款给这类场地的购买和清理费用？请参见*美国起诉马里兰金融信托公司（1986）*一案。

总而言之，法庭将不得不面对这样一种情况，即：对于特定选取的财产，其评估值必须为零或者是一个极低的数字。而一个可靠的、反映市场实际情况的评估以及政府的法令和法规的影响，将推动这一结果的出现。

七、未来展望

未来，新泽西州无疑将处在这个问题的最前沿，不仅仅是因为它有几块需要判决的被污染的工业土地，而且也因为它专业的税务法庭将被迫对土地所有者有异议的土地做出裁决。在个案的基础上，法院必须对如下问题做出抉择：是否可以、并且应该怎样去应用成本法评估特殊目的的财产？是否可以、并且应该怎样去摊销实际或假设的恢复污染或预防的支出？是否掌握充足的市场数据以便通过真正的销售比较法去评估财产价值？

后一种方法，在证实其可行性之前，可能要先通过评估师和税务法庭的考验。因为土地所有者和投资者开始在他们的销售合同、转移清理所产生的负债或者在政府文件制定后需要提供保障时，就应该考虑环境因素，应该考虑如何去评估定价。环境方面的考虑会造成负面影响吗？这种影响的程度如何？如果可以用销售比较法的话，如何调整价格才算合理？

在最后的分析中，评估师和估价员必须要做他们经常做的事情，即：研究销售情况、采访销售的各相关方、建立有关销售受污染财产的数据库（因为在评估相似财产时可以用到这种数据库）。在新泽西州最高法庭的 Inmar 和 GAF 案件发生之前，正如一个新泽西州税务法庭法官所指出的那样：“对不动产的评估不存在单一的教条……主要方法的选择将取决于每个案例的具体情况 and 专家对这些情况的反应（Shulton 公司起诉 Clifton，1983）。”

我们可以期待 Inmar 案之后的相似案件的出现，这类案件一定会出现的。

参考文献：（略）

作者简介：Frank E. Ferruggia 是新泽西州纽瓦克市 McCarter&English 律师事务所的合伙人。本文来自《评估摘要》，1991，3-4 月份。

译者单位：厦门大学评估研究中心

邮政编码：361005